



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 06.09.2004
KOM(2004)580 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Medlemsstaternes og Kommissionens ansvar i forbindelse med den delte forvaltning af
strukturfondene og Samhørighedsfonden**

Nuværende situation og perspektiver for den nye programmeringsperiode efter 2006

I. RESUMÉ

Denne meddelelse er en opfølgning af Kommissionens tilsagn i meddelelsen ”Sammenfatning af generaldirektoraternes og tjenestegrenenes årlige aktivitetsrapporter for 2002”¹ om at foretage en juridisk analyse af Kommissionens og medlemsstaternes ansvar i forbindelse med den delte forvaltning af De Europæiske Fællesskabers budget og at klarlægge de procedurer, hvorved Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne kan løfte sit overordnede ansvar for gennemførelsen af budgettet².

I meddelelsens første del (Afsnit II) redegøres der for Kommissionens fortolkning af de gældende bestemmelser om strukturfondene og Samhørighedsfonden med henblik på at klarlægge de enkelte parters ansvar i forbindelse med den delte forvaltning. Ifølge Kommissionen gør de gældende bestemmelser det muligt at forene varetagelsen af de forpligtelser, der påhviler den med hensyn til budgetgennemførelsen, med det særlige træk ved EU's samhørighedspolitik og dens forvaltning, nemlig at det i henhold til Rådets forordninger i første række er medlemsstaterne, som har ansvaret for forvaltning og opfølgning af og løbende finansiell kontrol med fondenes midler. Under den eksisterende struktur er det fastsat, hvordan Kommissionen i overensstemmelse med sit overordnede ansvar kan sikre sig, at der anvendes velfungerende forvaltnings- og kontrolsystemer. Hvis Kommissionen under efterfølgende revision finder mangler ved revisions- og kontrolsystemerne, vurderes risikoen for uregelmæssige udgifter, og der anvendes passende finansielle korrektioner. De foranstaltninger, der iværksættes af Kommissionen for at efterleve disse bestemmelser, beskrives i denne meddelelse.

Denne problematik er særlig relevant, når det tages i betragtning, at de medlemsstater, der tiltrådte Den Europæiske Union i maj 2004, forpligtede sig til at etablere egnede forvaltnings- og kontrolsystemer for at sikre, at fællesskabsbevillingerne anvendes effektivt i forbindelse med deres første gennemførelse af strukturfonds- og samhørighedsforanstaltningerne³.

Det andet formål med denne meddelelse (Afsnit III) er at specificere de generelle retningslinjer, der lå til grund for Kommissionens udarbejdelse af de lovgivningsforslag, der blev vedtaget den 14. juli 2004⁴ for perioden 2007-2013, og som havde til formål generelt at øge gennemførelsesforanstaltningernes kohærens, komplementaritet og effektivitet, herunder at klarlægge de samarbejdsforpligtelser, der påhviler medlemsstaterne, og konsekvenserne af manglende opfyldelse af de gældende forpligtelser.

¹ KOM(2003)391 endelig af 9.7.2003, punkt 5.3.3.C

² Ibid., punkt 5.3.3 A.

³ KOM(2003)433 endelig. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om opfyldelsen af de forpligtelser, de tiltrædende lande har indgået under tiltrædelsesforhandlingerne om kapitel 21 – Regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter.

⁴ ”Forslag til Rådets forordning om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden”, fremlagt af Kommissionen, KOM(2004)492 endelig af 14.7.2004.

II. JURIDISK ANALYSE AF KOMMISSIONENS OG MEDLEMSSTATERNES ANSVAR

Den delte forvaltning, som er omhandlet i artikel 53 i finansforordningen⁵, er en af de måder, som Kommissionen anvender til gennemførelsen af fællesskabsbudgettet. Denne opgave påhviler Kommissionen, idet den i henhold til traktatens artikel 274 gennemfører budgettet på eget ansvar ”i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning”, og medlemsstaterne ”samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.”

Artikel 274 angiver ikke præcist Kommissionens ansvar i forbindelse med de enkelte forvaltningsmåder, og det overordnede ansvar for budgettets gennemførelse påhviler derfor Kommissionen.

De måder, hvorpå Kommissionen skal varetage dette ansvar i forbindelse med den delte forvaltning af fondene, og medlemsstaternes forpligtelser er fastsat i lovgivningen for de enkelte sektorer.

Hvad angår strukturfondene og Samhørighedsfonden, anvendes der i henhold til lovgivningen delt forvaltning til gennemførelsen af fællesskabsbudgettet, og Kommissionen har ingen skønsbeføjelse til at vælge en anden gennemførelsesmåde og ”har ikke mulighed for at handle på anden måde end den, der er fastsat i sektorlovgivningen⁶”.

I overensstemmelse med den generelle forpligtelse til loyalt samarbejde (artikel 274 og artikel 10 i traktaten) er medlemsstaterne for deres vedkommende forpligtede til at samarbejde med Kommissionen for at sikre anvendelsen af bevillingerne efter principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning. Desuden pålægger traktatens artikel 280 medlemsstaterne at træffe de ”samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser.”

Finansforordningens artikel 53, som omhandler gennemførelse af budgettet, fastsætter i stk. 3 og 5 de generelle principper for budgetgennemførelsen på alle de områder, hvor der anvendes delt forvaltning. Det er for det første fastsat, at når ”Kommissionen gennemfører budgettet ved delt forvaltning, overdrages der budgetgennemførelsesopgaver til medlemsstaterne efter bestemmelserne i afsnit I og II i anden del” og for det andet, at Kommissionen ved delt forvaltning, for at sikre sig, at midlerne anvendes i overensstemmelse med de gældende bestemmelser, anvender sådanne procedurer for regnskabsafslutning eller regler for beregning af finansielle korrektioner, ”at den kan påtage sig sit endelige ansvar for gennemførelsen af budgettet i henhold til EF-traktatens artikel 274 og Euratom-traktatens artikel 179”.

Artikel 155 til 159 i finansforordningen fastsætter, at bestemmelserne i denne forordning anvendes på udgifter, der er afholdt inden for rammerne af navnlig strukturfondene og

⁵ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1.

⁶ Pkt. 14 c) i Europa-Parlamentets beslutning med bemærkningerne, der udgør en integrerende del af afgørelsen om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2002 (Kommissionen) (SEK(2003)1104-C5-0564/2003-2003/2210 (DEC)). A5-0200/2004 af 21.4.2004.

Samhørighedsfonden med forbehold af udtrykkeligt nævnte undtagelser. Disse undtagelser vedrører betalinger foretaget af Kommissionen, automatiske frigørelser, aspekter vedrørende forvaltning og udvælgelse af projekter samt kontrolmetoder, forudsat at Rådets sektorlovgivning indeholder bestemmelser herom.

A. Bestemmelserne for perioden 2000-2006. Decentralisering – Partnerskab - Samarbejde

Ved forordning (EF) nr. 1260/1999⁷, som er grundforordningen for strukturfondene, og forordning (EF) nr. 1164/94⁸ om oprettelse af Samhørighedsfonden har Rådet fastlagt retningslinjer for forvaltning af fondene. For så vidt angår strukturfondene er det i lovgivningen fastsat, at den indsats, der gøres med strukturfondene og EUGFL's garantisektion i forbindelse med udvikling af landdistrikter ”*supplerer eller skal bidrage til medlemsstaternes indsats*” (betragtning 27 i forordning (EF) nr. 1260/1999) og derfor bør betragtes som ”*et supplement til de tilsvarende nationale aktioner eller som et bidrag dertil*” (artikel 8, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1260/1999). I forbindelse med udvikling af landdistrikter ydes bistanden fra strukturfondene og EUGFL's garantisektion gennem medfinansiering af foranstaltninger, der er truffet beslutning om på nationalt eller regionalt niveau. Det tydeligste udtryk for dette princip er additionaliteten (artikel 11 i forordning (EF) nr. 1260/1999).

Uden at sætte spørgsmålstejn ved Kommissionens ansvar for budgetgennemførelsen, som er fastsat i EF-traktaten, fastsætter forordning (EF) nr. 1260/1999 for strukturfondenes vedkommende retningslinjer for decentral budgetgennemførelse, som hviler på partnerskab og samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaten. Det samme gør sig gældende for forordning (EF) nr. 1164/94 om Samhørighedsfonden.

Hvad angår kontrol, bygger sektorlovgivningen på to søjler: for det første et sæt bestemmelser, der gør det muligt for Kommissionen at sikre sig, at medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer er i overensstemmelse med reglerne, for det andet et sæt bestemmelser om finansielle korrektioner, der skal tages i brug, hvis der ved revisioner påvises uregelmæssigheder.

For så vidt angår kontrollen med, om der findes velfungerende nationale forvaltnings- og kontrolsystemer, henvises der til de relevante bestemmelser i artikel 38 i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel 5 og 6 i forordning (EF) nr. 438/2001⁹, artikel 12 og artikel G i bilag II til Rådets forordning (EF) nr. 1164/94 og til artikel 5 i forordning (EF) nr. 1386/2002^{10 11}.

⁷ Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene, EFT L 161 af 26.6.1999, s. 1. Forordningen er senest ændret ved tiltrædelsesakten af 2003, EFT L 236 af 23.9.2003.

⁸ Rådets forordning (EF) nr. 1164/94 af 16. maj 1994 om oprettelse af Samhørighedsfonden, EFT L 130 af 25.5.1994, s. 1. Forordningen er senest ændret ved tiltrædelsesakten af 2003, EFT L 236 af 23.9.2003.

⁹ Kommissionens forordning (EF) nr. 438/2001 af 2. marts 2001 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår forvaltnings- og kontrolsystemerne for strukturfondenes interventioner, EFT L 63 af 3.3.2001 s. 21.

¹⁰ Kommissionens forordning (EF) nr. 1386/2002 af 29. juli 2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1164/94 for så vidt angår forvaltnings- og kontrolsystemerne vedrørende støtte, der er ydet fra Samhørighedsfonden og proceduren for finansielle korrektioner (EFT L 201 af 31.7.2002, s. 5).

Mekanismerne til finansielle korrektioner i forbindelse med strukturfondsforanstaltningerne er omhandlet i artikel 39 i forordning (EF) nr. 1260/1999 og i forordning (EF) nr. 448/2001¹², og uddybet nærmere i Kommissionens beslutning 2001 K(2001) 476 af 2. marts 2001 (ikke oversat til dansk) om retningslinjer for, hvilke principper, kriterier og vejledende satses Kommissionens tjenestegrene skal anvende ved fastsættelse af finansielle korrektioner som omhandlet i artikel 39 i forordning (EF) nr. 1260/99.

Artikel 38, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1260/1999 fastsætter, at Kommissionen kan foretage kontrol på stedet, f.eks. stikprøvekontrol, eller anmode medlemsstaterne om selv at gennemføre en sådan kontrol. Denne kontrol har til formål at sikre, at der findes velfungerende forvaltnings- og kontrolsystemer eller at overvåge individuelle finansierede foranstaltninger. Desuden fastsætter artikel 5 og 6 i forordning (EF) nr. 438/2001, at medlemsstaterne senest tre måneder efter vedtagelsen af foranstaltningen forelægger Kommissionen en beskrivelse af de forvaltnings- og kontrolsystemer, der skal anvendes, og at Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne sikrer sig, at disse systemer er i overensstemmelse med den pågældende rådsforordning. Der skal regelmæssigt føres kontrol med, hvordan systemet fungerer. Kommissionen og medlemsstaterne samordner på grundlag af bilaterale administrative aftaler kontrolmetoderne og –gennemførelsen og udveksler oplysninger om kontrolresultaterne. Samarbejdet fortsætter i løbet af hele programmeringsperioden med evalueringer, som foretages mindst en gang om året på møder mellem nationale revisorer og fællesskabsrevisorer. Artikel 38 fastsætter desuden, at der skal gennemføres finansielle korrektioner, hvis de oplyste udgifter i forbindelse med en mellemliggende betaling er behæftet med en væsentlig uregelmæssighed, som ikke er blevet opdaget, mens artikel 39, stk. 2, beskriver den procedure, der skal følges, når Kommissionen konstaterer mangler ved systemerne. Denne procedure indebærer, at betalingerne suspenderes, og at Kommissionen om nødvendigt efterfølgende gennemfører finansielle korrektioner.

Der er ved forordning (EF) nr. 1164/94 og gennemførelsesbestemmelserne hertil fastsat en lignende ordning til forvaltning af Samhørighedsfonden¹³.

B. Ansvarsfordeling

1. Inden for denne decentrale struktur har **medlemsstaten et ansvar på tre forskellige niveauer.**

a) Den er garant for en forsvarlig forvaltning af fællesskabsmidlerne, som den varetager i samarbejde med Kommissionen, og er i første række ansvarlig for en forsvarlig finansiell gennemførelse gennem:

- forvaltningsmyndigheden, som har ansvaret for ”korrekt gennemførelse af operationer herunder iværksættelse af interne kontrolforanstaltninger, der er i overensstemmelse med

¹¹ Målet vedrørende sikring af, at der findes velfungerende forvaltnings- og kontrolsystemer, som er omhandlet i artikel 35 i Kommissionens forordning om gennemførelsesbestemmelser til Rådets finansforordning, er for Samhørighedsfondens og strukturfondenes vedkommende nået gennem de nævnte bestemmelser i sektorlovgivningen (Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 om finansforordningen af 23. december 2002 (EFT L 357 af 31.12.2002).

¹² Kommissionens forordning (EF) nr. 448/2001 af 2. marts 2001 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår proceduren for finansielle korrektioner af interventioner under strukturfondene (EFT L 64 af 6.3.2001 s. 13).

¹³ Artikel 12 i forordning (EF) nr. 1164/94 og artikel 5 i forordning (EF) nr. 1386/2002.

principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning”, for at reagere på de bemærkninger eller anmodninger om ændring af systemet til forvaltning, opfølgning og kontrol, som fremsættes af Kommissionen, overensstemmelse mellem foranstaltninger og Fællesskabets politikker samt indsamling af oplysninger eller udarbejdelse af rapporter, der er nødvendige for, at Kommissionen kan følge programmets gennemførelse (artikel 34, stk. 1)

- betalingsmyndigheden, som attesterer udgifterne (artikel 32, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel D, stk. 2, i bilag II til forordning (EF) nr. 1164/94), og sikrer sig, at forvaltningsmyndigheden og de formidlende organer har efterlevet bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1260/1999 (artikel 9 i forordning (EF) nr. 438/2001) eller forordning (EF) nr. 1164/94 (artikel 8 i forordning (EF) nr. 1386/2002)
- sin deltagelse i forbedring af overslag over anvendelsen af finansielle ressourcer og afholdelse af udgifter ved indsendelse af overslag
- anvendelse af relevante nationale regler for støtteberettigelse, hvis der ikke findes fællesskabsregler (betragtning 41 og artikel 30 i forordning (EF) nr. 1260/1999)
- ansvar for forhåndsevaluering af planer, foranstaltninger og programtillæggene (artikel 41, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1260/1999) samt midtvejsevalueringen og dens ajourføring (artikel 42, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1260/1999).

b) Medlemsstaterne er i første række ”ansvarlige for den finansielle kontrol med interventionerne” i henhold til artikel 38 i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel 12 i forordning (EF) nr. 1164/94, og den opgave varetages bl.a. ved at:

- sikre, at der er etableret forvaltnings- og kontrolsystemer, og at de anvendes på en sådan måde, at fællesskabsmidlerne anvendes effektivt og regelmæssigt og ved at indsende systembeskrivelser til Kommissionen
- attestere udgifterne og sikre sig, at de er i overensstemmelse med fællesskabsretten, og at anvendelsen af fondsmidlerne er i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning (artikel 38, stk. 1, litra g), i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel 12, stk. 1, litra c), i forordning (EF) nr. 1164/94)
- træffe de korrigerende foranstaltninger, der kræves af Kommissionen (artikel 38, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel G, stk. 1, i bilag II til forordning (EF) nr. 1164/94)
- fremlægge en sluterklæring fra et uafhængigt organ ved afslutningen af strukturfondsinterventionen eller samhørighedsfondsprojektet.

c) Som fastsat i artikel 39 i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel 12, stk. 1, litra h), i forordning (EF) nr. 1164/94 er medlemsstaterne endelig i første række ansvarlige for at forfølge og korrigere uregelmæssigheder og lovovertrædelser.

2. I forhold til medlemsstaternes ansvar er **Kommissionens ansvar** defineret på en sådan måde, at den kan udøve sit ansvar i forbindelse med budgetgennemførelsen gennem kontrol med, om medlemsstaterne varetager deres opgaver på en tilfredsstillende måde. Med henblik

herpå og for at sikre efterlevelse af traktaten og retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner intervenserer Kommissionen navnlig på fire niveauer med henblik på:

- at træffe de afgørelser, der er nødvendige for gennemførelsen af strukturfondsforanstaltningerne, når betingelserne i bestemmelserne er opfyldt (artikel 28 og 30 i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel 10 i forordning (EF) nr. 1164/94)
- i samarbejde med medlemsstaterne at sikre sig, at der er etableret velfungerende forvaltnings- og kontrolsystemer, hvilket kan indebære kontrol på stedet, navnlig stikprøvekontrol, af operationer og forvaltningssystemer, eller at medlemsstaterne anmodes om selv at gennemføre disse kontroller på stedet (artikel 38, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel 5 og 6 i forordning (EF) nr. 438/2001 for strukturfondenes vedkommende, artikel G i bilag II til forordning (EF) nr. 1164/94 og artikel 5 i forordning (EF) nr. 1386/2002)
- at sikre sig, at interventionerne er effektive:
 - ved evaluering af, hvordan gennemførelsen af interventionerne forløber i forhold til de opstillede mål, gennem årsrapporter og en endelig rapport ved interventionernes afslutning (artikel 37 i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel F i bilag II til forordning (EF) nr. 1164/94) og deres årlige gennemgang (artikel 34, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1260/1999)
 - ved på det finansielle område navnlig at anvende automatisk frigørelse, ved suspension af betalinger, når bestemmelserne ikke efterleves, ved fastsættelse og eventuelt iværksættelse af korrigerende foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre forsvarlig finansiell gennemførelse af interventionen (artikel 31, 32 og 38 i forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår strukturfondene, artikel C, stk. 5, og artikel G i bilag II til forordning (EF) nr. 1164/94 for Samhørighedsfondens vedkommende) og
 - ved evaluering af resultaterne (artikel 42, 43 og 44 i forordning (EF) nr. 1260/1999)
- at gennemføre kontrol og revision på stedet af operationer og systemer, navnlig ved stikprøver, uden at dette berører den kontrol, der gennemføres af medlemsstaterne, og anvende finansielle korrektioner, når der konstateres uregelmæssigheder og mangler, og når medlemsstaten ikke har gennemført finansielle korrektioner (artikel 38 og 39 i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel G og H i bilag II til forordning (EF) nr. 1164/94).

C. En nødvendig afklaring af Kommissionens ansvarsområde

Det må konstateres, som også Europa-Parlamentet gjorde opmærksom på i sin beslutning om decharge fra 2002¹⁴, at Revisionsretten i flere år i sine revisionserklæringer om regnskabernes rigtighed har påpeget, at de underliggende transaktioner ofte er behæftet med fejl, navnlig på de områder, der er omfattet af delt forvaltning. Selv om de to nævnte institutioner hverken anser det for realistisk eller foreneligt med delt forvaltning som den er beskrevet i sektorlovgivningen, at Kommissionen skal have til opgave at opdage alle fejl og alle uregelmæssigheder, som betalingerne er behæftet med, ligger det imidlertid fast, at de nævnte institutioner har identificeret systemernes svagheder og tilskyndet Kommissionen til at træffe foranstaltninger til forbedring af sit tilsyn med kontrolsystemerne.

¹⁴ Se ovenfor, fodnote 6.

Revisionsretten fremlægger således i sin udtalelse nr. 2/2004¹⁵ nogle interessante ideer til, hvordan den mener Kommissionen bør varetage sit ansvar for budgettets gennemførelse, og de ligger meget tæt op ad Kommissionens egen opfattelse. Den fastlægger grundprincipperne for kontrollen med fællesskabsbudgettet på alle niveauer med uændrede retsregler samt de retningslinjer, som kunne være gældende ved fastlæggelse af nye lovgivningsrammer.

Revisionsretten fastslår som udgangspunkt, at intet system "*med rimelighed kan forventes at give sikkerhed for, at alle transaktioner er korrekte*" eller at det er urealistisk at tro, at interne kontrolsystemer kan "*garantere eller give sikkerhed for, at alle transaktioner er fuldt ud lovlige og formelt rigtige*". Den mener derfor, at kontrollerne bør være præget af et rimeligt forhold mellem omkostninger og effektivitet: "*De samlede omkostninger forbundet med kontrollen skal stå i rimeligt forhold til det samlede udbytte, den giver, både pengemæssigt og politisk.*" Den mener også, at Kommissionen burde føre tilsyn med, hvordan kontrolsystemerne fungerer, dels gennem definition af mindstekrav til kontrolsystemerne, dels ved at sikre kohærens mellem de mål, der skal nås, og virkeliggørelsen af disse i alle faser, nationalt og på fællesskabsplan.

Kommissionen, der er opmærksom på anbefalingerne fra de to institutioner, som har til opgave at kontrollere gennemførelsen af budgettet, **har allerede udviklet de nødvendige redskaber til koordinering af sin indsats med medlemsstaterne indsats.** Efter konstateringen af de vanskeligheder, der var med udvikling og ibrugtagning af disse redskaber i medlemsstaterne i programmeringsperioden 1994-1999, har Kommissionen i gennemførelsesbestemmelserne vedrørende strukturfondene og Samhørighedsfonden fastsat de betingelser, som den finder nødvendige for at kunne råde over kontrolprocedurer, der gør det muligt for den på sigt at have rimelig sikkerhed for regelmæssigheden af de transaktioner, der gennemføres af medlemsstaterne.

Hertil kommer, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 38 i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel G i bilag II til forordning (EF) nr. 1164/94 har fremmet indgåelse af administrative aftaler om revision med medlemsstaterne for at styrke koordineringen af kontrollerne mellem Kommissionen og de berørte medlemsstater, forbedre kontrolresultaterne samt med henblik på anvendelse af fælles revisionsmetoder. Inden for rammerne af forenklingsprocessen¹⁶ har Kommissionen desuden opfordret medlemsstaterne til at gøre en fælles indsats for i god tid at udveksle detaljerede oplysninger om årlige kontrolprogrammer for at undgå overlapninger og dobbeltarbejde. Hvad angår de medlemsstater, der tiltrådte EU i maj 2004, vil de nævnte bestemmelser i lovgivningen om strukturfondene og Samhørighedsfonden blive anvendt i forlængelse af det samarbejde, der blev iværksat ved hjælp af førtiltrædelsesinstrumenterne¹⁷.

Kommissionen har endvidere udviklet begrebet tillidskontrakt for forholdet mellem

¹⁵ Udtalelse nr. 2/2004 fra Revisionsretten for De Europæiske Fællesskaber om indførelse af "en enkelt revisionsmodel" (og et forslag til en struktur for intern kontrol i Fællesskabet).

¹⁶ Punkt 2.5.5 Kommissionens meddelelse om forenkling, præcisering, koordinering og fleksibilitet vedrørende forvaltning af strukturpolitikkerne 2000-2006 (ikke offentliggjort).

¹⁷ Artikel 11 og 12 og bilaget til Rådets forordning (EF) nr. 1266/1999 af 21. juni 1999 om samordning af støtten til ansøgerlandene som led i førtiltrædelsesstrategien og om ændring af forordning (EØF) nr. 3906/89 (EFT L 161 af 26.6.1999 s. 68); Artikel 9 og bilag III til Rådets forordning (EF) nr. 1267/1999 af 21. juni 1999 om oprettelse af et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument (EFT L 161 af 26.6.1999, s. 73).

denne og medlemsstaterne. Tillidskontrakten er et frivilligt tilsagn fra medlemsstaterne, som skal sikre Kommissionen, at der iværksættes de foranstaltninger, som er nødvendige for at kunne føre kontrol med regelmæssigheden af de underliggende transaktioner, og den udgør således en global tilgang til kontrol vedrørende et givet program eller en given fond eller region i overensstemmelse med en revisionsstrategi, der er godkendt af Kommissionen, og en øget årlig indberetning af resultaterne af denne revision. En sådan kontrakt er ligeledes betinget af, at Kommissionen forudgående har sikret sig, at de etablerede systemer efterlever lovgivningen. Denne kontrakt gør det muligt for Kommissionen at have tillid til medlemsstaterne, ikke ved at der tilføjes nye krav i bestemmelserne, men derimod ved anvendelse af en metode, der samordnes mellem Kommissionen og medlemsstaten. En sådan fremgangsmåde er dog ikke brugbar, hvis det konstateres, at medlemsstaten ikke opfylder sine forpligtelser.

Som Revisionsretten bemærker i sin udtalelse nr. 2/2004 er mange af de standarder og normer, der er nødvendige for at sikre en effektiv intern kontrol med fondene *”allerede indført fuldt eller delvist”*, men andre kunne udvikles og indføres, også for at sikre, at når *”kontrollens omfang og intensitet bestemmes..... [bør der være] en rimelig balance mellem de samlede omkostninger forbundet med kontrollen og det samlede udbytte, den giver.”*

På baggrund af erfaringerne med den gældende lovgivning ønsker Kommissionen derfor at øge forvaltnings- og kontrolsystemernes effektivitet i den kommende programmeringsperiode, og i det følgende kapitel redegøres der for forslag, som den har vedtaget med det mål for øje.

III. BESTEMMELSER FOR 2007-2013

Et af de vigtigste mål med den fremtidige lovgivning for programmeringsperioden 2007-2013, hvad angår delt forvaltning, er at foretage en klar afgrænsning med udgangspunkt i de forpligtelser, der er fastsat i fællesskabsretten, erfaringerne fra anvendelsen af den nuværende lovgivning og rammerne for og arten af det ansvar, der deles mellem de forskellige deltagere i gennemførelsen af fællesskabsbudgettet, dvs. på den ene side medlemsstaterne og de organer, der medvirker til gennemførelsen, og på den anden Kommissionen.

Kommissionen har bestræbt sig på at øge den overordnede kohærens, gennemsigtighed og sikkerhed i systemerne til anvendelse af og kontrol med fondsmidlerne. Kohærens, fordi der bør laves en klar beskrivelse af minimumsbetingelserne for systemet til kontrol og revision på alle niveauer i processen samt af de respektive opgaver og forpligtelser for de forskellige deltagere. Gennemsigtighed, fordi det er nødvendigt, at de forskellige kontrolansvarlige kender de enkelte parters kontrolresultater, således at det er muligt at øge processens effektivitet og gøre den mere økonomisk. Sikkerhed, fordi Kommissionen bør have ekstra garanti for, at forvaltnings- og kontrolsystemerne er på plads og opfylder lovgivningens minimumsbetingelser, inden de første mellemliggende betalinger foretages. Denne sikkerhed skal opnås gennem en indledende evaluering af disse systemer, der foretages af en på forhånd godkendt uafhængig revisor fra medlemsstaten, og som fremlægges samtidigt med beskrivelsen af systemerne.

Kommissionen har desuden foreslået, at omfanget af dens deltagelse i kontrollerne skal afhænge af den anslåede risiko for uregelmæssigheder. Det foreslås således, at hvis Kommissionen har sikkerhed for, at der findes velfungerende nationale forvaltnings- og kontrolsystemer, kan den legitimt basere sig på resultaterne af de nationale kontroller

vedrørende de anmeldte udgifters regelmæssighed og følgelig begrænse sine egne kontroller til særlige omstændigheder.

Kommissionen har efter den samme metode med risikoevaluering foreslået, at omfanget af Fællesskabets deltagelse i forvaltnings- og kontrolprocedurerne også afhænger af Fællesskabets bidrag til foranstaltningen. Det anvendte princip er, at der med fællesskabslovgivningen fastlægges fælles minimumsbetingelser, som alle systemerne til forvaltning og intern kontrol under alle omstændigheder skal opfylde ved anvendelse af fællesskabsmidler, og at medlemsstaterne på samme tid kan anvende deres egne forvaltningsregler og -strukturer, når den nationale medfinansieringssats er langt den højeste, og fællesskabsbidraget ligger under en bestemt tærskel. Den ordning kan dog kun anvendes, hvis Kommissionen har opnået garanti for de nationale forvaltnings- og kontrolsystemers pålidelighed.

Der bør inden for rammerne af de skitserede generelle rammer redegøres nærmere for de specifikke retningslinjer for ansvarsdeling, som Kommissionen har anvendt ved formuleringen af sine forslag.

A. Kommissionens ansvar

Kommissionen er forpligtet til at foreslå en lovgivning, som klart definerer ansvar og forpligtelser hos de to parter, der deler forvaltningen, og samarbejdsmetoder.

Disse omfatter først og fremmest fastlæggelse af minimumsstandarder, som de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer skal opfylde, og de finansielle korrektioner, der skal anvendes i tilfælde af uregelmæssigheder, der indikerer, at systemerne ikke opfylder kravene.

I en klar lovgivning bør det også fastsættes, at Kommissionens rolle på budgetforvaltningsområdet er at tilse, at der findes velfungerende nationale forvaltnings- og kontrolsystemer, og det bør beskrives, hvordan dette tilsyn gennemføres for at forebygge uregelmæssigheder.

Hvad angår revisionen, skal Kommissionen således fortsætte med at koncentrere sig om evaluering af forvaltnings- og kontrolsystemer og at fokusere på påviste procedure- og forvaltningsmangler. Det skal ske på grundlag af risikoanalyse, uden at der gives afkald på retten til om nødvendigt at foretage kontrol af enkelte operationer for at forfølge en uregelmæssighed, hvis der f.eks. forekommer mangler i en medlemsstat.

B. Medlemsstaternes ansvar

For medlemsstaternes vedkommende bør der fokuseres på deres forpligtelser:

- De skal forud for iværksættelsen af programmet, og inden der kan foretages mellemliggende betalinger, give Kommissionen passende sikkerhed for, at deres forvaltnings- og kontrolsystemer er i overensstemmelse med de fastlagte normer, og at de har en tilfredsstillende kvalitet. Et uafhængigt organ, der er godkendt af Kommissionen, skal attestere de herom fremlagte oplysninger og bekræfte, at deres regnskabssystemer opfylder kravene. Hvis der udtrykkes forbehold over for de nævnte systemer, skal medlemsstaterne fremlægge en plan for korrigerende foranstaltninger, der skal gennemføres. Kun tilfredsstillende iværksættelse af ændringer af forvaltnings- og

kontrollsystemet, som er fastsat i aktionsplanen, vil gøre det muligt for Kommissionen at foretage mellemliggende betalinger.

- De skal en gang om året fremlægge oplysninger, der er attesteret af et revisionsorgan, om de anmeldte udgifter, anvendelsen af forvaltnings- og kontrollsystemet og/eller påvisning og korrektion af mangler, der er resultatet af kontrol på stedet med anvendelsen af strukturfondsmidler.
- De skal fremlægge en gyldighedserklæring for de attesterede beløb ved afslutningen af de operationelle programmer, der er udarbejdet på grundlag af revision og kontrol af de foranstaltninger, der er gennemført i løbet af programmeringsperioden.

Medlemsstaterne skal i første række anvende de finansielle korrektioner overfor modtagerne af fondsmidler i tilfælde af manglende overholdelse af betingelserne for tildeling af støtte fra strukturfondene og fratække de pågældende udgifter i anmeldelserne vedrørende strukturfondsforanstaltninger.

C. Konsekvenser af manglende overholdelse

Som angivet i den tredje rapport om den økonomiske og sociale samhørighed bør anvendelsen af effektivitetsprincippet og øget forenkling ved finansiell forvaltning og kontrol ledsages af skarpere sanktioner og foranstaltninger, der tager sigte på hurtig inddrivelse af støtte i tilfælde af uregelmæssigheder eller svindel. Der bør i lovgivningen fastsættes klare sanktioner, navnlig med hensyn til de finansielle strømme, i de tilfælde, hvor principperne eller minimumsstandarderne ikke efterleves ved programstarten, eller hvis der påvises mangler i de nationale kontrollsystemer, der kan føre til uregelmæssigheder eller svindel i forbindelse med programgennemførelsen, og som ikke er afhjulpet af medlemsstaten.

Lovgivningen bør endvidere omhandle nærmere bestemmelser for, hvorledes Kommissionen skal gennemføre finansielle korrektioner i tilfælde af, at medlemsstaten ikke har truffet passende foranstaltninger for at opfylde sine forpligtelser.

Kommissionen bør endvidere ikke vige tilbage fra at anvende proceduren ved medlemsstaters manglende opfyldelse af forpligtelser, som er omhandlet i artikel 226 og 228 i EF-traktaten.